



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de minister van Justitie en Veiligheid,
mevrouw D. Yeşilgöz-Zegerius

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Hoge Nieuwstraat 8
2514 EL Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl
contact@inspectie-jenv.nl

Projectnaam
Nationale Veiligheidsstrategie

Ons kenmerk
4337462

Bijlagen
1

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 28 februari 2023
Onderwerp Onderzoek Nationale Veiligheidsstrategie

Geachte mevrouw Yeşilgöz-Zegerius,

Inleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: IJenV) heeft zoals aangekondigd onderzoek verricht naar de Nationale Veiligheid Strategie 2019 (hierna: NVS)¹. Bij de start van het onderzoek is afgesproken met de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (hierna: NCTV) dat wij onze bevindingen zo spoedig mogelijk met de stuurgroep zouden delen, zodat de stuurgroep deze kan betrekken bij het opstellen van de Rijksbrede Veiligheid Strategie (hierna: RbVs). Wij hebben de voorzitter en leden van de stuurgroep het concept van deze brief aangeboden om hen in de gelegenheid te stellen om hierop een reactie te geven (wederhoor). Hiermee kon de stuurgroep ook vroegtijdig kennis te nemen van onze bevindingen. De reactie van de stuurgroep op de conceptbrief is in deze brief verwerkt.

In deze brief gaan wij achtereenvolgens in op de aanleiding van dit onderzoek, op de oorspronkelijke uitgangspunten van de (voorloper van) de NVS, op onze bevindingen en tenslotte op het vervolg van dit onderzoek.

De IJenV heeft voor dit onderzoek gesprekken gevoerd met acht van de twintig stuurgroepleden RbVs, afkomstig van diverse departementen, en een aantal overige betrokkenen (NCTV, analisten netwerk etc.). Daarnaast zijn de verslagen van de stuurgroep NVS en overige documenten bestudeerd.

Aanleiding Inspectieonderzoek naar de Nationale Veiligheidsstrategie

Sinds 2006 is de complexiteit van de Nederlandse samenleving, de stijging van de bevolkingsdichtheid én de afhankelijkheid van (technische) systemen verder toegenomen. Het gegeven dat een aantal voorheen theoretische dreigingen in de afgelopen jaren realiteit werd (zoals de Covid-19-pandemie, de Russische invasie in Oekraïne en in het verlengde daarvan de energiecrisis) was voor de Inspectie aanleiding om te onderzoeken in hoeverre de oorspronkelijke doelstellingen van de veiligheid strategie terugkomen in de NVS 2019.

¹ Zie website van de IJenV: [Plan van Aanpak Onderzoek Nationale Veiligheid Strategie | Plan van aanpak | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](https://www.inspectie-jenv.nl/plan-van-aanpak-onderzoek-nationale-veiligheid-strategie)

Ontstaan aanpak nationale veiligheid

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kondigde in 2006 een nationale aanpak aan voor het onderkennen van dreigingen en het treffen van maatregelen tegen dreigingen.² Voor de minister waren de toenemende complexiteit van de Nederlandse samenleving, de afhankelijkheid van een aantal (technische) systemen en de stijging van de bevolkingsdichtheid in stedelijke concentraties waardoor bij incidenten en rampen eerder een hoog aantal slachtoffers zou kunnen vallen, aanleiding om met de strategie te starten.

Inspectie Justitie en
Veiligheid

Datum

28 februari 2023

Ons kenmerk

4337462

Doel van de strategie

De strategie voor de nationale veiligheid moest de basis leggen voor *“een meer integrale besluitvorming en verbeterde prioriteitsstelling tussen de verschillende veiligheidsdomeinen die nog gescheiden worden benaderd en behandeld in de politieke arena”*.³ Dit zou bijdragen aan een verzakelijking van het risicodebat, waardoor:

- 1 de beschikbare overheids capaciteit effectief kon worden benut; en
- 2 de overheid kon communiceren over de mogelijkheden en onmogelijkheden om de nationale veiligheid te borgen.

De strategie voor de nationale veiligheid is een periodiek strategisch plan waarin de maatregelen staan die de regering wil uitvoeren om dreigingen op verschillende veiligheidsbelangen tegen te gaan. Dit plan met maatregelen wordt iedere drie jaar opgesteld en vormt een cyclisch proces. In 2019 stelde het ministerie van Justitie en Veiligheid, onder regie van de NCTV, de meest recente strategie voor de nationale veiligheid – de Nationale Veiligheid Strategie - op.

De cyclus om tot een nieuwe strategie voor de nationale veiligheid te komen, start met het opstellen van een geïntegreerde risicoanalyse door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV).⁴ In deze risicoanalyse beschrijft het ANV welke risico's/dreigingen zij zien, wat de mate van waarschijnlijkheid is dat een risico/dreiging zich manifesteert en welke impact deze dan mogelijk op de samenleving hebben. Deze analyse vormt de basis voor de strategie.

In de strategie voor de nationale veiligheid staat aangegeven voor welke dreigingen een versterkte aanpak nodig is en waar deze eventuele versterkte aanpak uit bestaat. In de strategie wordt beperkt teruggekeken op de resultaten van eerder genomen maatregelen.

² Op 21 mei 2007 verscheen de strategie voor de nationale veiligheid voor de eerste keer (Kamerstuk 2006-2007, 30821 nr. 3).

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), Nationale Veiligheid, Brief minister over de aanpak en stand van zaken met betrekking tot een strategie voor nationale veiligheid. (Kamerstuk 2006-2007, 30821 nr. 1).

⁴ Het ANV bestaat uit een vaste kern van zeven organisaties (RIVM, TNO, C lingendael, WODC, AIVD, MIVD en SEO Economisch). Specifieke aanvullende kennis kan door andere organisaties worden geleverd. Kennisinstellingen, bedrijven en onderzoeksbureaus kunnen, afhankelijk van de kennisvraag, worden ingeschakeld bij het opstellen van (specifieke) analyses.

Bevindingen

De integrale besluitvorming, prioriteiten en inzet capaciteiten

Bij de start van de veiligheidsstrategie was de ambitie om te komen tot een integrale afweging (over de departementen heen) van de (belangrijkste) risico's/dreigingen en de te kiezen maatregelen (o.b.v. capaciteitanalyse).

In de praktijk krijgt de integraliteit vorm doordat het Analistennetwerk een brede integrale risico-inventarisatie opstelt. Hierin komen veel (soorten) dreigingen en risico's aan de orde, zowel op het gebied van safety als van security, verspreid over alle beleidsterreinen. Deze risico- en dreigingsanalyse vormt de input voor de op te stellen strategie.

Uit dit eerste onderzoek komt naar voren dat, wellicht mede door de omvang en variëteit van de onderwerpen binnen de cyclus van de nationale veiligheidsstrategie, bij de NVS 2019 geen sprake is van een integrale afweging tussen de verschillende dreigingen en risico's en de inzet van capaciteiten⁵. Uit de gesprekken komt naar voren dat deelnemers van de stuurgroep het als winst zien dat vertegenwoordigers van departementen elkaar kennen en met elkaar spreken over diverse veiligheidsonderwerpen, maar dat de variëteit het lastig maakt om de risico's tegen elkaar af te wegen. Laat staan om tot een integrale afweging over aanpak en de inzet van capaciteiten te komen.

De aanpak van covid-19 heeft evenwel laten zien dat een crisis veel verschillende domeinen raakt. Daarom is het volgens de Inspectie van belang, dat de weging van de risico's in de gehele stuurgroep en integraal ter hand wordt genomen, zodat besluiten en maatregelen rond preventie en/of repressie van dreigingen en risico's vooraf integraal kunnen worden genomen. De inbreng vanuit andere domeinen draagt daarmee bij aan een betere integrale besluitvorming.

Uit de gevoerde gesprekken en de bestudeerde verslagen van de stuurgroep NVS blijkt dat de beschikbare en benodigde capaciteiten⁶ voor mitigerende maatregelen niet (systematisch) in beeld wordt gebracht. Een integrale afweging om te komen tot een effectieve benutting van de overheids capaciteiten lijkt daardoor dus ook niet goed mogelijk. Uit het onderzoek is het de Inspectie duidelijk geworden dat het vraagstuk van de benodigde capaciteiten ingewikkeld is. Zo is het lastig om vooraf in te schatten wat er nodig is voor mitigerende maatregelen voor risico's en dreigingen, waarvan vooraf onzekerheid bestaat over de vraag of en hoe deze zich zullen voordoen.

Communicatie over (on)mogelijkheden van de overheid

Het oorspronkelijke doel om de maatschappij over (on)mogelijkheden van het mitigeren van risico's/dreigingen te informeren (verwachtingsmanagement) blijkt geen onderdeel van de NVS.

Voor het verhogen van de weerbaarheid van de burger is het evenwel belangrijk dat voor de burger inzichtelijk wordt gemaakt voor welke risico's maatregelen worden genomen en waar van de burger zelfredzaamheid wordt verwacht. Dit kan

⁵ In het wederhoor op deze brief is door de stuurgroep aangegeven dat dit in de RbVs wel aandacht zal krijgen.

⁶ capaciteiten is de vertaling van het Engelse "capabilities". Het is meer dan de hoeveelheid mensen, middelen en materieel. Het omvat ook kaderstelling (beleid), planvorming, voorbereiding, oefening, evaluatie en verbetering.

bijdragen aan het verhogen van begrip bij burgers en de weerbaarheid van de samenleving als geheel.

Inspectie Justitie en Veiligheid

Monitoring en evaluatie van de maatregelen.

De NVS betreft een cyclisch proces maar elementen als systematische monitoring van de uitvoering van voorgenomen maatregelen en de evaluatie op effectiviteit daarvan, zijn niet in het proces ingeregeld. Er is weliswaar een NVS Midterm Review gepubliceerd in maart 2021, maar deze was gericht op het actualiseren van het dreigings- en risicobeeld en niet op het volgen van de opvolging van maatregelen waartoe in de NVS werd besloten. Dit maakt het lastig om de effectiviteit van de maatregelen op dreigingen en risico's in te schatten. De uitvoering van maatregelen en de monitoring daarvan behoort tot de beleidsverantwoordelijkheid van ieder vakdepartement. Het systematisch terugkoppelen vanuit de vakdepartementen over de uitvoering van de in de strategie afgesproken maatregelen, bespreking in de stuurgroep en rapportage daarover aan de Tweede Kamer zou bijdragen aan de transparantie van de NVS. Deze integrale monitoring, sturing en evaluatie van de strategie verdient echter versterking.

Datum

28 februari 2023

Ons kenmerk

4337462

Tot slot

De stuurgroep is een gremium waarin de betrokken departementen ambtelijk samenwerken onder coördinatie van de NCTV. Via u verzoeken wij de voorzitter en stuurgroepleden om de bevindingen uit ons onderzoek te betrekken bij het opstellen van de nieuwe, Rijksbrede Veiligheidsstrategie.

Wanneer de doorwerking van de nieuwe veiligheidsstrategie zichtbaar wordt zal de Inspectie bezien of er aanleiding is een vervolgonderzoek te doen.

Met vriendelijke groet,

P.C.J. Neuteboom
Hoofdinspecteur